

# מי יטפל בילדים?

יבוא עובדות במקום השקעה ציבורית

נוגה דגן-בוזגלו  
מרץ, 2026

**מרכז אדוה**  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

## מי יטפל בילדים? יבוא עובדות במקום השקעה ציבורית

נוגה דגן בוזגלו

ברמה העקרונית, קיימת הסכמה רחבה בדבר חשיבותה של השקעה בחינוך איכותי לגיל הרך (0-3), בשל תרומתו להתפתחות הילדים ולצמצום פערים חברתיים כלכליים.<sup>1</sup> אולם מערכת החינוך המפוקחת לגיל הרך מצומצמת, סובלת ממחסור במסגרות, מצפיפות ומחסור בכוח אדם וההשקעה התקציבית בה נמוכה מאד.

דוח של ה־OECD משנת 2025 העוסק במיומנויות למידה קובע כי המנבא החזק ביותר להצלחה תעסוקתית הוא רמת השליטה במיומנויות ליבה, המושפעת מרמת ההשכלה וההכנסה של ההורים. הדוח מדגיש את חשיבות רכישת מיומנויות אלה כבר בגיל הרך, ומראה כי פעולות ליווי פשוטות מצדם של ההורים, מטפלות וגננות, כגון קריאה ושיחות עיבוד עם ילדות וילדים בגיל לידה עד חמש, חיוניות לשיפור השליטה במיומנויות הליבה של עולם התעסוקה: אוריינות שפה, אוריינות מתמטית ופתרון בעיות משתנות. הדוח כולל המלצה ברורה על הצורך בהשקעה ציבורית בחינוך לגיל הרך.<sup>2</sup>

המסגרות המפוקחות לגיל הרך כוללות מעונות יום מפוקחים המאורגנים לפי שכבות גיל ומצויים מאז 2022 באחריות משרד החינוך, ומשפחתונים בהם שוהים

שישה פעוטות או יותר המצויים באחריות משרד העבודה. מעונות ומשפחתונים מוכרים מפוקחים על ידי משרדי הממשלה על בסיס תבחינים פיזיים ופדגוגיים. תעריפי שכר הלימוד נקבעים על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים.<sup>3</sup> במסגרות המפוקחות המדינה מסבסדת את שכר הלימוד עבור חלק מהפעוטות, כאשר הזכאות נקבעת לפי כמה קריטריונים: רמת הכנסה לנפש במשפחה; עולים חדשים ותושבים חוזרים; מקום מגורים; שעות עבודה ושעות לימודים. הורים עובדים ולומדים – בהיקף של 24 שעות שבועיות לפחות; הורים שיש להם שלושה ילדים ויותר במעון או במשפחתון מחויבים ב־20 שעות שבועיות לפחות. מבנה הזכאות ותנאי הסבסוד משקפים תפיסה הרואה במסגרות הגיל הרך בראש ובראשונה אמצעי לתמיכה בתעסוקת ההורים, ולא מערכת חינוכית אוניברסלית לילדים.

בשנת הלימודים 2024/2025 היו רשומים במשרד החינוך כ־5,200 מעונות יום מורשים או בתהליכי רישוי, בהם שהו כ־216,000 פעוטות. 2,100 מהמעונות היו זכאים לסבסוד מהמדינה בהם שהו כ־90,000 פעוטות. כן פעלו 164 מעונות יום שיקומיים המצויים באחריות משרד הרווחה, בהם שהו כ־5,600 פעוטות. בנוסף שהו כ־16,000 פעוטות במשפחתונים מפוקחים הזכאים לסבסוד. כמו כן, על פי הערכות פועלות 790-1,000 מסגרות לא מוכרות ולא מפוקחות, לרבות מעונות לא מורשים או לא מצויים בתהליך רישוי ומשפחתונים בהם פחות מ־6 פעוטות שאינם חייבים בפיקוח.<sup>4</sup>

1 ר' לדוגמא: שביט מדלה, לביב שאמי, ג'וני גל ואלון סלע. 2021. [השתתפותם של ילדים בחברה הערבית במסגרות חינוך מפוקחות לגיל הרך](#). מרכז טאוב; ג'וינט ישראל – אשלים. 2021. [הכדאיות הכלכלית של ההשקעה בגיל הרך בישראל: בחינת התועלות החברתיות והכלכליות של השקעה בילדים בגילאי לידה עד 6; גלית בינט. 2024. דוח החינוך בגיל הרך. התשתית הארגונית של מסגרות חינוכיות טיפוליות מלידה עד גיל שלוש](#). אורנים, המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך, [ECD Skills Outlook 2025. Building the Skills of the 21st Century for All](#)

2 [All for Century 21st the of Skills the Building. 2025 Outlook Skills OECD](#)

3 חוק הפיקוח על מחירי מוצרים ושירותים התשנ"ו – 1996, ומחירים נקבע לפי צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים) המתעדכן מידי שנה.

4 רבינוביץ', מריה. 2025. [היקף מסגרות יום לפעוטות וכוח אדם במעונות המפוקחים](#). הכנסת, מרכז המידע והמחקר; מבקר המדינה. 2022. [הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ומשפחתונים](#).

## השקעה ציבורית נמוכה מאד לילד

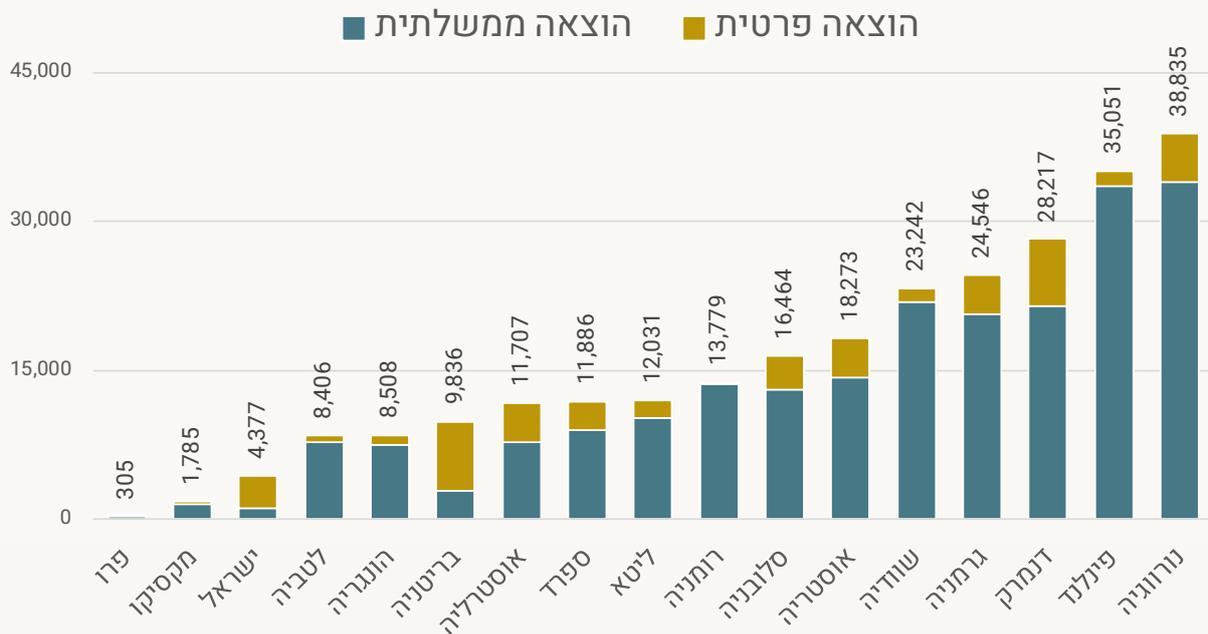
אירופה עבורן יש נתונים, כולל מדינות מזרח אירופה שהתמ"ג לנפש בהן נמוך ביחס לישראל.

חלקה של ההוצאה הממשלתית מתוך כלל ההוצאה לילד בגיל הרך עמדה בישראל על 28% בלבד, לעומת 87% בנורווגיה.

ההשקעה הממשלתית לתלמיד בישראל בכל שלבי החינוך, למעט בחינוך היסודי, נמוכה משמעותית מממוצע ההשקעה במדינות ה-OECD. בגיל הרך, ישראל מצויה בתחתית הדירוג של ההשקעה הציבורית לילד.

בהתייחס לגילאי 0-3, ההשקעה הממשלתית בילדי הגיל הרך בישראל נמוכה מאד בהשוואה לכל מדינות

סך הוצאה הממשלתית והפרטית לילד בגיל הרך, ישראל ומדינות נבחרות, 2022  
בדולרים, במונחים של כוח הקנייה (PPP's)



### הערות:

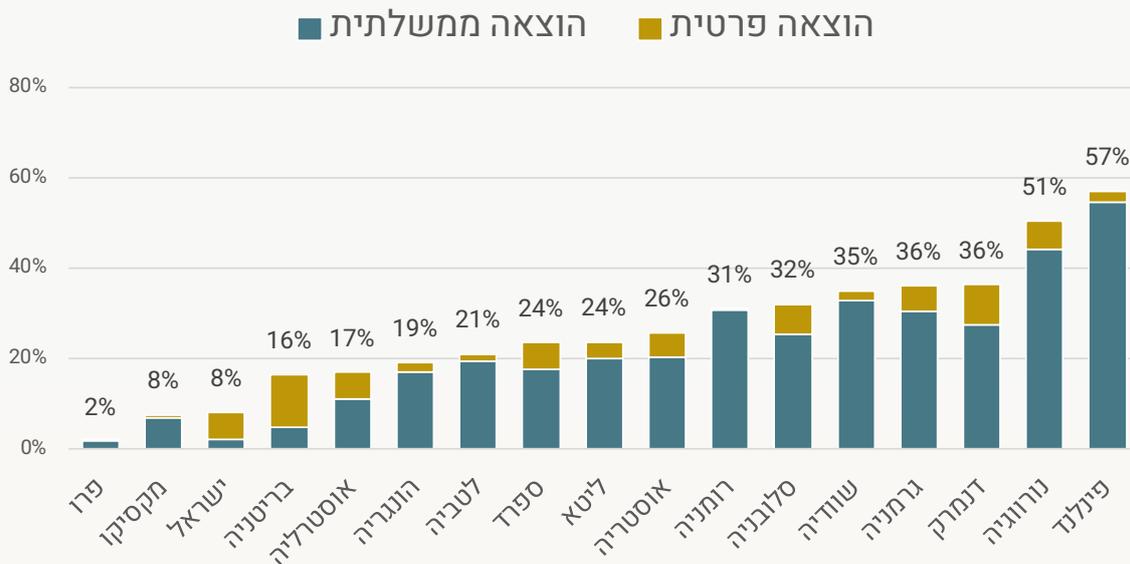
- הנתונים מתייחסים לקטגוריה שמוגדרת בארגון ה-OECD early childhood educational development, המציגים הפרדה בין חינוך התפתחותי מוקדם לחינוך קדם יסודי - גילאי 0-3 או 3-5 במדינות שונות. הוצאה ממוצעת לתלמיד של כל מדינות ה-OECD מתייחסת לגילאי 0-6 כמכלול ולכן אינה מוצגת כאן.
- הסכומים מוצגים בדולרים במונחי כוח קנייה מתייחסים לסך ההוצאה הממשלתית והפרטית לילד בגיל הרך.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך [database OECD](#)

ההוצאה הממשלתית לילד בגיל הרך מהווה 2% מהתמ"ג לנפש, לעומת 57% בפינלנד.

גם בבדיקה של שיעור ההוצאה הממשלתית לילד כשיעור מתוך התמ"ג לנפש, ישראל ממוקמת עם הוצאה נמוכה מאד ביחס למדינות השוואה. בישראל

סך ההוצאה הממשלתית והפרטית לילד בגיל הרך כאחוז מהתמ"ג לנפש, ישראל ומדינות נבחרות, 2022



הערות:

- (1) הנתונים מתייחסים לקטגוריה שמוגדרת בארגון ה־OECD early childhood educational development, המציגים הפרדה בין חינוך התפתחותי מוקדם לחינוך קדם יסודי – גילאי 3-6 או 3-5 במדינות שונות.
- (2) הנתונים המוצגים באחוזים מתייחסים לסך ההוצאה הממשלתית והפרטית לילד בגיל הרך כאחוז מהתמ"ג לנפש.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך [database OECD](#)

בחופשת הלידה הקצרה בישראל וביוקר המחיה, המגבירים את הצורך של משפחות בשני מפרנסים. מבחינת מימון, ההוצאה הציבורית במימון מסגרות לגיל הרך בישראל נמוכה: כ־18% מכלל ההוצאות על מסגרות אלה (ציבוריות ופרטיות) לעומת ממוצע של כ־71% במדינות ה־OECD. (נתוני 2018/19).

מהשוואה בינלאומית שערך מבקר המדינה<sup>5</sup> עולה כי שיעור הפעוטות השוהים במסגרות יום בישראל, מסובסדות ופרטיות, גבוה ביחס לממוצע מדינות ה־OECD: 58% בישראל לעומת 36% ב־OECD, ובהתאם לכך גם שיעור האימהות העובדות לפעוטות גבוה: 76% בישראל ו־59% במדינות ה־OECD.<sup>6</sup> נתונים אלה מוסברים

5 מבקר המדינה, 2022. הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ומשפחתונים.

6 על פי נתונים שפרסם מרכז המידע והמחקר של הכנסת שיעור הפעוטות במסגרות עמד על 64% בשנת 2024. אולם במסמך מצויין כי זהו אומדן ולמשרדי החינוך והעבודה אין נתונים מאומתים. רבינוביץ', מריה, 2025. היקף מסגרות יום לפעוטות וכוח אדם במעונות המפוקחים. הכנסת, מרכז המידע והמחקר.

## מחסור במסגרות ופערים גדולים בין קבוצות אוכלוסייה בשיעור הפעוטות במסגרות מפוקחות

ישנם פערים גדולים בין קבוצות האוכלוסייה בהשתתפות פעוטות במסגרות מפוקחות ומסובסדות: אף ש-58% מהילדים בחברה הערבית חיים במשפחות עניות, שיעור ההשתתפות שלהם במסגרות המפוקחות והמסובסדות לגילאי לידה עד שלוש נמוך במיוחד, ועמד בשנת הלימודים 2018/2019 על 18%, לעומת 39% בחברה החרדית ו-26% בחברה היהודית שאינה חרדית. כמחצית מן הילדים בחברה הערבית המצויים במסגרות ציבוריות (46%) שוהים במשפחותונים (להבדיל ממעונות יום) לעומת שיעורים של כ-6% וכ-21% בחברה היהודית הלא-חרדית ובחברה החרדית, בהתאמה. מנגד, שיעור הפעוטות שהושמו במסגרות מפוקחות מכח חוק פעוטות בסיכון גבוה במיוחד ברשויות הערביות – 7.41%

בינוי מעונות יום מתקדם בקצב איטי, בעיקר בשל חסמים של הרשויות המקומיות כמו מחסור בשטחים ציבוריים המיועדים לבנייה. משום כך ניצול התקציב שמוקצה לבניית מעונות יום נותר נמוך בכל סוגי הרשויות. עם זאת, הבעיה חריפה במיוחד ביישובים הערבים, שם בשנים 2014-2020 הרשויות המקומיות הערביות ניצלו רק 50% מהתקציב שהוקצה להן לבניית

מעונות יום. לשם השוואה, ברשויות יהודיות לא חרדיות ניצול התקציב עמד על 61% וברשויות חרדיות ניצול התקציב הגיע ל-79%.<sup>8</sup> במסגרת תכנית "תקאדום" לפיתוח ביישובים הערבים נוצלו בשנים 2022-2023 רק 13% מהתקציבים שנועדו למעונות יום.<sup>9</sup>

עלויות המסגרות הפרטיות גבוהות מאד ואינן נגישות לרב משקי הבית. בגנים פרטיים הן עומדות על בין 3,000 ש"ח ל-6,000 ש"ח לחודש, בתלוי ביישוב המגורים ובאופי הגן. עלות לילד במשפחתון פרטי נעה בטווח שבין 2,600 ש"ח ל-4,500 ש"ח לחודש.<sup>10</sup>

ביישובים הערבים ובמיוחד ביישובים הבדואים בנגב מספר המעונות המפוקחים קטן מאד ושיעור הפעוטות במסגרות מפוקחות (מעונות ומשפחותונים) נמוך מאד. כך למשל בשנת הלימודים 2024/25 מרבית היישובים שבהם שיעור ההשתתפות של פעוטות בגילאי לידה עד שלוש במסגרות מפוקחות היה הנמוך ביותר, בטווח של 12%-17%, היו יישובים בדואיים בנגב. שיעור נמוך יחסית (21%) נרשם גם בירושלים ויש לשער שהוא נובע בין היתר מחלקה הגבוהה של האוכלוסייה הערבית והחרדית בעיר. לשם השוואה, במרבית הערים הגדולות בישראל נע השיעור סביב 50%-62%, ובבני ברק היה 44%. ברשויות מבוססות כגון נס ציונה ורמת השרון עמד השיעור על מעל 85%.<sup>11</sup>

7 שביט מדהלה, לביב שאמי, ג'וני גל ואלון סלע. 2021. [השתתפותם של ילדים בחברה הערבית במסגרות חינוך מפוקחות לגיל הרך](#). מרכז טאוב; ג'וינט ישראל – אשלים.

8 שם.

9 משה, נטע. 2025. [מעקב ראשוני אחר יישום החלטת משלה 550 "תקאדום" בשנים 2022 ו-2023](#). הנכסת, מרכז המחקר והמידע.

10 נעם (דבול) דביר. 5.6.2025. משכורת שלמה רק בשביל גן: שערוריית יוקר המחיה בגנים הפרטיים בישראל נחשפת. [ישראל היום](#). מאיה כהן. 11.6.2025. המכה שאף אחד לא מדבר עליה: 5,500 שקלים – עדיף להישאר בבית. [מעריב](#). להשוואת מחירים מפורטת לשנת 2025 לפי אזור וסוג המסגרת ר' גם [אתר הקונטיינר](#).

11 רבינוביץ', מריה. ינואר 2026. [הערכת שיעור הפעוטות במסגרות יום מפוקחות ברשויות המקומיות – ממצאים ראשוניים](#). הנכסת, מרכז המחקר והמידע.

מענה למחסור, כאשר הפתרון הנדרש הוא תקצוב קבוע של גננות שיעבדו כמחליפות. לדברי מנהלת האגף לחינוך לגיל הרך בשנת הלימודים הנוכחית המשרד תקצב 400 משרות כאלה ל-22,000 גנים, אולם אין בידי המשרד נתונים כמה תקנים אוישו בפועל. הסייעות המועסקות על ידי הרשויות המקומיות שצריכות להתמודד עם היעדרויות ומציאת סייעות מחליפות. מהדיון עלה כי רשויות מבוססות מקצות מתקציבן כדי להעסיק מאגר סייעות מחליפות, אך משרד החינוך אינו משפה אותן על כך. לרשויות חלשות אין פתרון דומה.<sup>12</sup>

שכרן של הסייעות במעונות היום סובב סביב שכר המינימום, עם תוספת של 400 ₪ לאלה שעברו הכשרה<sup>13</sup>. אולם לפי נתוני מבקר המדינה, רק כ-5% מהסייעות בישראל עברו הכשרה (נתוני 2020). תנאים אלה מתורגמים לתחלופה עצומה בכוח האדם: כ-50% מהעובדות במעונות הציבוריים עוזבות במהלך שנת עבודתן הראשונה, (נתון המסתמך על דיווח של שמונת הארגונים המפעילים הגדולים), והדבר גורם לתחלופת צוות משמעותית, כאשר שלישי עד חצי מהסייעות מתחלפות כל שנה.<sup>14</sup>

הגורמים למחסור העצום בכוח אדם הם תנאי עבודה מאתגרים, שכר נמוך, לצד היעדר הכשרה ואופקי קידום מקצועי. מדיון שהתקיים בוועדה לזכויות הילד בכנסת עולה, כי שכר המטפלות בפועל מביא למחסור במטפלות בשוק ולזליגה שלהן לתפקידי סייעות בגני ילדים, שם התנאים טובים יותר. בנוסף, נמצא כי בשנת 2024 כ-80% מהן לא קיבלו את

תמונה דומה עולה מנתונים שמסר מרכז טאוב לעיתונות המתייחסים לשנת 2026 עולה, כי שיעור הפעוטות במסגרות מפוקחות גדול יותר באשכולות הסוציאקונומיים המבוססים: באשכולות 1-5 כ-53% מהפעוטות ובאשכולות 6-9 כ-84% מהפעוטות שוהים במסגרות אלה.

המחסור במסגרות מביא להפעלתן של מסגרות לא מפוקחות בתנאים ירודים שלעיתים מסכנים את שלום הילדים, כפי שנחשף לאחרונה בעקבות מות שני פעוטות במסגרת כזו בירושלים.

## משבר מתמשך של כח האדם

בשנת הלימודים תשפ"ד (2023/24) לבדה נסגרו 518 מעונות יום. מפעילי המעונות מתריעים כי הגורם לכך הוא מחסור בכוח אדם, שעומד להערכתם על כ-3,000 סייעות.

מדיון שנערך בוועדה לזכויות הילד עולה כי בשל מחסור בגננות וסייעות מחליפות, גם מסגרות רבות לגילאי 3-6 שהן חלק מהחינוך הממלכתי (עשרות בכל חודש), נסגרות לסירוגין, לעיתים בהתראה קצרה מאד להורים. תופעה זו קשורה למבנה ההעסקה המפוצל של צוותי החינוך: הגננות מועסקות על ידי משרד החינוך והוא שאחראי לכאורה על העמדת גננות מחליפות, אך האחריות לפתור היעדרויות ברמה היומיומית מוטלת בפועל על מחלקות החינוך ברשויות המקומיות. לטענת ראשי רשויות שהופיעו בוועדה, המשרד אינו מודע מספיק לצרכים ואינו נותן

12 הוועדה המיוחדת לזכויות הילד. 5.1.2025. סגירת גני ילדים לסירוגין בשל מחסור חמור בכוח אדם בגיל הרך. שם.

13 מבקר המדינה. 2022. הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ומשפחתונים; רבינוביץ', מריה. 2025. היקף מסגרות יום לפעוטות וכוח אדם במעונות המפוקחים. הכנסת, מרכז המידע והמחקר.

**תקינת כח אדם ותפוסת ילדים במעונות יום ומשפחתונים מפוקחים**

גיל	כיתה	יחס מבוגר ילד	גודל מקסימלי קבוצה
15-6 חודשים	תינוקות	1:6	15
24-16 חודשים	פעוטות צעירים	1:9	22
36-25 חודשים	פעוטות בוגרים	1:11	27

מקור: משרד העבודה. [תקינת כח אדם ותפוסת ילדים במעונות יום ומשפחתונים מפוקחים](#).

תקינה זו נקבעה בספטמבר 2021, לצד כוונה לשפר את היחס בין בוגרים לפעוטות בשנת הלימודים 2023/2022. עד כה לא הוחל אותו צמצום, אולי בשל המחסור בנשות צוות.

השכר המיועד להן על פי התעריפים של משרד העבודה.<sup>15</sup> כלומר, ישנו כשל באכיפה, כאשר מפעילי המסגרות מסיתים את תקציב השכר למטרות אחרות.

חלק ממתפלות המשפחתונים המוכרים מועסקות כשכירות על ידי רשתות ורשויות מקומיות אך בפועל מרביתן עוסקות זעירות. הכנסתן מבוססת על סבסוד ממשלתי ותשלומי הורים המועברים להן על ידי הרשויות המקומיות או רשתות פרטיות המפעילות משפחתונים ועל ידי הורים המשלמים. אף כי הן מוגדרות כעצמאיות, תנאי ההכשרה שלהן, התעריפים ותקני תפעול המשפחתון נקבעים על ידי משרד העבודה, כך שלמעשה מאפייני העסקתן הם כשל שכירות. ממחקר שבחן לעומק את תנאי עבודתן עולה כי שולי הרווח שלהן נמוכים מאד ואינם מאפשרים הפרשות לתנאים סוציאליים, כגון פנסיה בשיעור הנדרש מעצמאים. תעריף המטפלות במכרזים נקבע על סמך שעות פתיחת המשפחתון והוא אינו כולל עבודות הכנה, כגון ניקיון, בישול והכנת חומרים, אותן אסור למטפלות לעשות בזמן פעילות המעון. בנוסף הן סובלות מחוסר ודאות לגבי מספר התינוקות שישוה במשפחתון כל שנה. מאז 2010 ועד היום מטפלות המשפחתונים מאוגדות בארגון "כח לעובדים" ועדיין נאבקות על הכרה בהן כשכירות.<sup>16</sup>

מלבד השכר, היחס בין מספר הילדים למספר המטפלות מחנכות גבוה והקבוצות גדולות, נתונים המסבירים את מרכיב השחיקה של הצוותים החינוכיים.

15 [חדשות הכנסת](#), 5.11.2025. הועדה לזכויות הילד.

16 יעל חסון ונוגה דגן בוזגלו, 2019. [הגרעון הטיפולי בישראל: מי נושאות בנטל וכיצד ניתן לצמצמו](#). מרכז אדוה.

## יש בעיה? פתרון "הקסם" – נייבא עובדות

בעקבות האסון במעון בלתי מפוקח בירושלים, התעורר לרגע קצר הדיון במצב המסגרות לגיל הרך, והצעה חדשה [פורסמה \(בחדשות ערוץ 13\)](#) מטעם מרכז השלטון המקומי: לייבא אלפי סייעות מארצות המזרח, שיעברו הכשרה קצרה בישראל, במסגרת פיילוט ב־15 רשויות מקומיות.<sup>17</sup> למרות העברת הפיקוח על מעונות היום למשרד החינוך, מתוך תפיסה שיש למסגרות אלה ערך חינוכי, ההצעה משקפת את הגישה הארכאית לפיה המעונות הן מסגרות "בייביסיטר" שמטרתן העיקרית לשרת הורים עובדים. היא משתלבת במגמה הגוברת של ייבוא עובדים זרים לכל ענף משק בו חסרים עובדים, כך לאחרונה גם לרשתות השיווק. כלומר, במקום לשפר את השכר ותנאי העבודה ברשתות השיווק הרווחיות מאד, וכמובן הגדלת ההשקעה הציבורית במסגרות לגיל הרך, וכך לספק תעסוקה הולמת לעובדות ישראליות, בוחרים בסחר בכוח אדם זול שאפילו אינו דובר את השפה. ועוד, מהניסיון שהצטבר בתחום הבניין, החקלאות וההסעדה, ענף אליו נכנסים עובדים זרים בהיקפים משמעותיים הופך תלוי בעובדים אלה, כאשר השכר ותנאי העבודה מתדרדרים, ניצול העובדים רווח ועובדים ישראלים נרתעים מלעבוד באותם משלחי יד.

**לסיכום**, אין מחלוקת בקרב חוקרים ואנשי מקצוע על חשיבות החינוך לגיל הרך, אולם ההשקעה הציבורית המצומצמת מאד בחינוך לגיל הרך בישראל מביאה לכך שרק קבוצה קטנה מבני גילאים אלה זוכה לחינוך ציבורי, וזאת בתנאים ירודים. התעריפים הנמוכים שקובע משרד העבודה מביאים למחסור

עצום במחנכות מטפלות ולתחלופה גבוהה, משום שהן מועסקות בשכר מינימום, כאשר יחס הילדים לכל מחנכת/מטפלת גדול ועומס העבודה מביא לשחיקה ומבריח עובדות מהתחום. כך נוצר מעגל מתמשך של מחסור בכח אדם.

למרות הבטחות שנשמעו במהלך השנים, [בינהן הצהרת נתניהו על חינוך חינוך לגיל הרך](#), ותוכניות מגרה לשיפור החינוך לגיל הרך ולהרחבת המערך הציבורי, לא נעשתה ההגדלה המחויבת מכך של ההשקעה הממשלתית והמערכת מצויה במשבר מתמשך. מצב זה מכביד על משקי הבית ומייצר כבר בגיל צעיר פערים גדולים בין ילדים השוהים בבית, ילדים השוהים במסגרות ציבוריות בתנאים שאינם מספקים, וילדים למשפחות מבוססות היכולות להרשות לעצמן מסגרות פרטיות בתנאים משופרים.

שני צעדים עיקריים נדרשים כדי לתקן את קריסת מערכת החינוך לגיל הרך: הפיכתה לציבורית ואוניברסלית כפי שנעשה בגילאי 3-6, ותקצוב שיאפשר תנאי העסקה הוגנים, הכשרה לכל הסייעות ויחס ראוי בין נשות צוות למספר הילדים בכל קבוצה.

17 הצהרה דומה נשמעה בכנס גזברים של מרכז השלטון המקומי שנערך בתחילת פברואר ר' כאן.

**מרכז אדוה**



[adva.org](http://adva.org)